



Instructions for authors, subscriptions and further details:

<http://remie.hipatiapress.com>

El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)

Alejandro Tiana¹

1) Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, UNED, Spain.

Date of publication: February 15th, 2013

To cite this article: Tiana, A. (2013). El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012). *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3(1), 19-41. doi: 10.4471/remie.2013.02

To link this article: <http://dx.doi.org/10.4471/remie.2013.02>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

The terms and conditions of use are related to the Open Journal System and to Creative Commons Non-Commercial and Non-Derivative License.

Public Debate as a Tool for Policy Making in Education Reform Processes: An Analysis of the Spanish Experience (1969-2012)

Alejandro Tiana
UNED

Abstract

In the last decade we are facing a significant change in the way in which public policies are being built and developed. The process is characterized by a growing participation of citizenship in policy making. It does affect very diverse fields, education among them. One of the main novelties consists in using public debate as a policy tool for identifying problems and defining possible solutions. If some relevant examples are well known in the international scene, Spain has also seen in the last fifty years several experiences of launching a public debate as a previous step to starting educational reform processes. The paper deals with such practices, reflecting about their characteristics and the conditions to be met by this kind of initiatives. Taking the 1969 White Paper as the starting point, debates launched around the reform processes associated with the 1990 and 2006 Education Acts are analyzed.

Keywords: Educational policy, educational reforms, General Law of Education, Organic Law of Spanish educational system, Organic Law of Education

El Recurso al Debate Público en los Procesos de Reforma Educativa: Análisis de la Experiencia Española (1969-2012)

Alejandro Tiana

UNED

Resumen

En las últimas décadas estamos asistiendo a un cambio significativo en el modo de construcción de las políticas públicas. El proceso, que se caracteriza por la creciente intervención de los ciudadanos en la formación de políticas, afecta a campos muy diversos de actividad, la educación entre ellos. Una de las principales novedades consiste en el recurso al debate público como instrumento para la identificación de los problemas y la formulación de posibles soluciones. Si en el ámbito internacional contamos con ejemplos relevantes, también en España se han desarrollado diversas experiencias de debate público con carácter previo al lanzamiento de reformas educativas. El artículo pasa revista a dichas prácticas, reflexionando acerca de sus características y las condiciones que deberían cumplir este tipo de iniciativas. Tomando como punto de partida la elaboración del Libro Blanco de 1969, se analizan los debates impulsados en torno a la elaboración de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990 y la Ley Orgánica de Educación (LOE) en 2006.

Palabras claves: Política de la educación, reformas educativas, Ley General de Educación, Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica de Educación

2013 Hipatia Press

ISSN 2014-2862

DOI: 10.4471/remie.2013.02

Entre los años 2003 y 2004 se desarrolló en Francia un proceso tan ejemplar como novedoso de debate público acerca del futuro de la educación. La preocupación manifestada en relación con la situación del sistema educativo y la conciencia de la necesidad de introducir cambios de cierta entidad impulsaron al Presidente de la República, Jacques Chirac, a convocar un gran debate nacional sobre la educación, en el que todos los ciudadanos franceses pudiesen manifestar su opinión, de manera individual o colectiva. Para llevarlo a cabo se constituyó una comisión independiente del Gobierno, presidida por un funcionario buen conocedor del sistema, Claude Thélot, antiguo director de Evaluación y Prospectiva en el Ministerio de Educación Nacional. Durante los meses de septiembre de 2003 a marzo de 2004 se celebraron 26.000 reuniones públicas a las que asistieron más de un millón de participantes, se abrió un sitio Web que recibió más de 400.000 visitas y unos 50.000 mensajes, 1500 personas se dirigieron por escrito a la comisión y unas 300 asociaciones diversas hicieron llegar su parecer y sus propuestas. Como resultado de ese proceso, en el año 2004 se elaboró un cuidado y voluminoso informe de síntesis y se elevaron al Gobierno las conclusiones alcanzadas, para su estudio y posterior adopción de las medidas y las normas necesarias (*Commission du débat national sur l'avenir de l'École*, 2004). El proceso, realmente ejemplar, sirvió posteriormente de base para la elaboración de un libro en que el presidente de la comisión analizaba la experiencia desarrollada y planteaba algunas conclusiones y recomendaciones acerca de la conducción de este tipo de procesos, cuya lectura resulta de gran interés (Thélot, 2005).

La puesta en marcha de una iniciativa de este tipo se explica fundamentalmente por el cambio que se está produciendo en las últimas décadas en las condiciones en que se construyen las políticas públicas. Los canales tradicionales de legitimación de las decisiones políticas en los sistemas democráticos, generalmente de base parlamentaria o representativa, están dejando paso paulatinamente a mecanismos más participativos, especialmente en aquellos ámbitos que requieren actuaciones de largo alcance, que exigen plazos más dilatados que los

limitados ciclos gubernamentales. Es el caso de políticas como las medioambientales, educativas o de salud pública, cuyo impacto se aprecia en periodos largos de tiempo. En estas nuevas circunstancias, muchos ciudadanos consideran insuficiente dejar la decisión en manos exclusivas de los políticos (aun de los legítimamente representativos). Pero delegar la decisión en los expertos tampoco resuelve satisfactoriamente la cuestión, pues su credibilidad está asimismo sometida a crítica. Hoy muchos ciudadanos consideran que tienen la misma legitimidad para tomar decisiones que aquellos, o al menos para definir las bases que permitan tomarlas. Podríamos atrevernos a decir que vivimos una época de creciente intervención de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas. Y en consecuencia, habrá que explorar nuevos medios para asegurar la participación ciudadana en asuntos que no contaban tradicionalmente con su concurrencia. Si alguien tiene dudas acerca de la realidad de este fenómeno, le basta con observar qué sucede actualmente en los medios de comunicación, donde los comentarios y las aportaciones de los lectores y oyentes cuentan con tanto espacio como los juicios de los especialistas, o con mayor razón aun puede interesarse por los mensajes que circulan por las redes sociales, donde explícitamente se trata de construir colectivamente la información desde una perspectiva horizontal y no jerárquica. No cabe duda de que las condiciones están cambiando muy rápidamente.

En la construcción de las políticas públicas se han distinguido canónicamente varias fases: la aparición y definición del problema, el estudio de soluciones, la toma de decisiones, la ejecución de la política, y su evaluación (Puelles, 2004, pp. 80-83). En este nuevo contexto, la consulta y el debate público ocupan un lugar relevante, especialmente en las primeras fases del proceso. No cabe duda de que la participación social y ciudadana puede resultar muy influyente en lo que se refiere a la definición del problema, incluido su diagnóstico preciso, el análisis y discusión de posibles soluciones e incluso la orientación general de la toma de decisiones. Aunque los gobiernos, los expertos y las administraciones tienen un espacio propio que resulta irremplazable, la participación ciudadana puede realizar una contribución inestimable.

Este proceso de recurso al debate como instrumento al servicio de la construcción de las políticas públicas ha sido paulatino y todavía no

parece haber llegado a su fin. Es precisamente de lo que tratan estas páginas. Su objetivo consiste en analizar cómo se ha introducido en España este tipo de prácticas, cómo han evolucionado y en qué punto nos encontramos. No se pretende analizar el conjunto de las políticas educativas, ni menos aún la legislación producida. Siendo asuntos de indudable interés, desbordan este espacio y la intención del autor. La pretensión es bastante más simple y se limita a reflexionar acerca del desarrollo reciente en España de una tendencia que se detecta en el plano internacional y que tiene una gran relevancia. El foco se ha puesto concretamente en los debates realizados con carácter previo al inicio de procesos de reforma educativa, cuando se ha intentado transformar con cierta profundidad la realidad del sistema educativo. Esa es la modesta pretensión de estas páginas.

La elaboración de un diagnóstico como novedad política: el Libro Blanco de 1969

La Ley General de Educación (LGE) de 1970 produjo un cambio de gran transcendencia en el sistema educativo español, que ha sido objeto de diversos análisis. En el número extraordinario que la Revista de Educación le dedicó veinte años después de su aprobación (Varios autores, 1992) se pueden encontrar juicios certeros acerca de diversos asuntos, como la vinculación de la reforma educativa con la política tecnocrática de esos años, que determinó el carácter híbrido de la LGE, tradicional y moderno al mismo tiempo (Puelles, 1992), la función que la reforma desempeñó para la legitimación del orden social desde nuevas bases culturales, en un momento en que las agencias tradicionales del régimen ya no eran capaces de cumplirla eficazmente (Ortega, 1992), o la interpretación de la EGB como culminación del proceso histórico de implantación de la escuela graduada en España (Viñao, 1992).

Pero, al margen de la valoración concreta que se haga de la ley y de la reforma que puso en marcha, lo que aquí se pretende subrayar es la novedad que llevó aparejada en lo que hace a los procesos de construcción de las políticas educativas en España. El hecho novedoso consistió básicamente en la elaboración y difusión de un diagnóstico

riguroso de la situación del sistema educativo y unas propuestas asociadas de reforma, con carácter previo a la presentación y aprobación del texto legal. El elemento central fue el conocido Libro Blanco, cuyo título exacto era en realidad *La educación en España. Bases para una política educativa* (MEC, 1969a).

Diversos especialistas han puesto de manifiesto la novedad que implicaron los métodos de trabajo aplicados para la puesta en marcha de la reforma educativa. Como afirma Manuel de Puelles, “la verdad es que nunca en la Administración española se había abordado una reforma desde presupuestos técnicos tan rigurosos” (Puelles, 1992, p. 19). Conviene recordar que el proceso fue llevado a cabo por un equipo de reconocidos profesionales, entre los que destacaba Ricardo Díez Hochleitner, funcionario de la UNESCO, Secretario General Técnico del Ministerio de Educación y Ciencia y después Subsecretario, que fue el verdadero piloto de la reforma. Manuel de Puelles ha llegado a afirmar que formaban “un grupo competente, eficiente, que pronto demostraría una gran capacidad de trabajo y de innovación”, para concluir que “sin duda, su aparición fue algo excepcional en la Administración Pública española” (Puelles, 1992, p. 19). Algunos de sus componentes nos han dejado, años después, su narración de la intrahistoria de la LGE, que resulta de indudable interés para conocer cómo se desarrolló el proceso (Blat Gimeno, 1992; Díez Hochleitner, 1988, 1992). Es sabido que el equipo ministerial se reunió durante una semana en Buitrago y de allí salió pergeñado el Libro Blanco. A continuación se preparó el texto, en cuya redacción participaron destacados pedagogos y técnicos de la administración de la época. El proceso fue muy rápido, pues se circunscribió al último trimestre de 1968.

El Libro Blanco consta de dos partes de extensión desigual. La primera, a la que se dedican casi doscientas páginas, está dedicada a analizar la situación educativa existente, mientras que la segunda, de algo menos de cincuenta páginas, presenta las bases para una nueva política educativa. Resulta realmente sorprendente el rigor con que el documento analiza la situación educativa, poniendo de relieve los defectos del sistema y sus notables insuficiencias. Como botón de muestra, baste con citar dos expresiones que aparecen destacadas en negrita al comienzo y el final del primer capítulo y que ofrecen un

diagnóstico demoledor: tras comenzar diciendo que “la organización de la educación en España suscita serios reparos”, finaliza afirmando que “la serena consideración de los hechos analizados en este capítulo debe determinar la toma de conciencia social ante tan graves problemas y el propósito de darles una solución urgente” (MEC, 1969a, p.15, p. 33). Lo que más llama la atención del tono general del documento es que, de hecho, implica una crítica abierta de la labor educativa de treinta años de franquismo, por más expresiones elogiosas que se dedicasen a la política educativa precedente. No es extraño, por lo tanto, que provocara celos y resistencias diversas, que se hicieron patentes a lo largo del proceso de preparación y aprobación de la ley. Como nos narra el propio Díez Hochleitner, el Libro Blanco estaba destinado a ser guardado en un cajón de la Presidencia del Gobierno y fueron las graves circunstancias políticas las que aconsejaron rescatarlo, sin duda con la intención de contribuir a propagar la supuesta voluntad modernizadora y aperturista del régimen (Díez Hochleitner, 1992, p. 273). Pero ello no obsta para que, aun finalmente aprobada la LGE por las Cortes, sufriese duros ataques, el más dañino de los cuales consistió en privarle de la financiación necesaria para poner en marcha la reforma, dejándola así gravemente lastrada.

Más allá de los avatares del Libro Blanco y la LGE, que no son el objeto central de estas páginas, lo que hay que destacar es que, por primera vez en España, un proceso de reforma educativa se basaba en la publicación y debate de un diagnóstico riguroso con una serie de propuestas asociadas. Si bien no se puede calificar de novedad en el ámbito internacional, sí que lo era en nuestro país. Como veremos más adelante, la práctica, sin llegar a universalizarse, se generalizó notablemente y fueron varios los procesos de reforma posteriores que adoptaron esta práctica. Volveremos sobre ello.

La pregunta clave que debemos responder es en qué medida estamos ante un verdadero proceso de consulta y debate público. En la introducción del Libro Blanco, el ministro Villar Palasí planteaba que se trataba de un documento “que se somete a la consideración general del país”, con el propósito de lograr “una auténtica participación”, puesto que no se trataba “de imponer estas ideas, sino lanzarlas al debate crítico de la opinión pública” (MEC, 1969a, pp. 7-8). El Libro Blanco debería servir para poner orden en el debate, cuya secuencia consistiría en

“describir un panorama de problemas graves y sugerir las soluciones apropiadas”, afirmando igualmente que “está ya preparado el Ministerio, con el mecanismo orgánico indispensable, para recibir, contrastar y acoger cuanta crítica constructiva se suscite, e incorporar lo razonable al esquema legislativo que haya de formularse” (MEC, 1969a, p. 7).

Así pues, las declaraciones explícitas parecían suscribir la voluntad de llevar a cabo un debate público acerca de la reforma propuesta. Ahora bien, cabe legítimamente preguntarse por la concreción de dichas intenciones. Díez Hochleitner afirma que se proporcionó regularmente información a los medios de comunicación, “con vistas a suscitar un clima apropiado que llevase a interesar a la opinión pública y favoreciera un mejor entendimiento de las cuestiones técnicas planteadas” y que se organizaron “numerosas reuniones de debate con diversos sectores y estamentos sociales para informar sobre la reforma propuesta y discutir su alcance, incluidas reuniones masivas con estudiantes universitarios (que muy pronto me fueron impedidas), con claustros de profesores, con grupos sindicalistas, padres de familia, religiosos, militares, empresarios y público en general” (Díez Hochleitner, 1992, p. 271). No obstante, el paréntesis que incluye esta última frase y la enumeración de los participantes en las reuniones parece apuntar a un tipo de público seleccionado y próximo al régimen, excluyendo a los sectores opuestos que hubiesen podido desbordar el debate.

De hecho, la opinión más extendida entre los estudiosos apunta a la falta de un debate público rigurosamente democrático, debido a la ausencia de participación de diversos sectores. Así, Manuel de Puelles manifiesta su parecer de que el Libro Blanco fue más tecnocrático en su procedimiento de elaboración y discusión que en sus contenidos, al sustraer el debate acerca de la educación a los claustros escolares y universitarios, dejándolo en manos de técnicos (Puelles, 1992, p. 22). Y Félix Ortega afirma que “faltó un debate público, entre los diversos agentes educativos y sociales implicados” (Ortega, 1992, p. 39). En apoyo de dicha tesis, puede recordarse que, de los organismos invitados a manifestar su opinión, emitieron sus informes solamente el Consejo Nacional del Movimiento, la Organización Sindical, el Instituto de Estudios Políticos, la Comisión Episcopal de Enseñanza, el Consejo

Superior de Investigaciones Científicas y algunas asociaciones de profesores, universidades y hermandades de inspectores (MEC, 1969b). Y para completar el panorama, el propio Blat Gimeno afirma que “lamentablemente, esa rica contribución de comentarios, críticas y sugerencias, solamente se aprovechó en parte por la excesiva prisa en la elaboración de la Ley General de Educación impuesta por motivos políticos” (Blat Gimeno, 1992, p. 293).

En resumen, esta primera propuesta de llevar a cabo un debate público, como paso previo a elaborar una nueva legislación educativa y emprender la consiguiente reforma, estuvo seriamente lastrada por el contexto político en que surgió. No hay motivos para dudar de la intención de sus promotores, que de hecho dieron a la luz el informe más crítico acerca de la situación del sistema educativo que se había elaborado hasta el momento por la propia Administración del Estado. Pero el férreo control político impuesto por el régimen hacía no solo inviable, sino incluso quimérico, un intento de ese tipo. La democracia orgánica franquista imponía sus reglas y no iba a permitir que se incumpliesen. Bastante hizo con permitir que se aprobase la LGE, aun rebajada en sus formulaciones iniciales, como respuesta a una situación política grave. Pero el entorno estaba lejos de poder considerarse democrático. Y en ese contexto no era posible promover un debate público verdaderamente abierto.

En todo caso, hay que señalar que esta primera experiencia de construcción de una política educativa recurriendo a instrumentos de participación (aun siendo limitados) instauró la práctica de plantear un diagnóstico riguroso de la situación existente y unas propuestas articuladas de reforma. Si bien ese modo de proceder no se ha respetado en todas las ocasiones que lo hubiesen demandado, el Libro Blanco continúa siendo un elemento de referencia.

El debate público como elemento destacado de un proceso de reforma: la experiencia de la preparación de la LOGSE

Dos décadas después de haberse aprobado la LGE, en 1990 el sistema educativo español se veía de nuevo convulsionado por la aprobación de otra norma legal de profundo impacto y alcance, en este caso la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

La norma era el punto final de un proceso de reforma puesto en marcha tras la victoria electoral socialista de 1982 y que alcanzaba en ese texto legal su punto culminante. Hay que recordar que la corta y agitada etapa transcurrida desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 había impedido adaptar completamente la normativa educativa a las disposiciones constitucionales. En consecuencia, sería a partir de 1982 cuando se llevase a cabo esa tarea, comenzando por la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 y la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985.

Al tiempo que se aprobaban dichas leyes, se ponía en marcha un nuevo proceso de reforma del sistema educativo, orientado a revisar el modelo establecido en la LGE. El proceso comenzó por la puesta en marcha de una serie de reformas parciales de carácter experimental, entre las que sobresale por su importancia la Reforma de las Enseñanzas Medias, un interesante y original intento de hacer una reforma educativa contando con la participación y el compromiso del profesorado y de los centros docentes, que ha sido recientemente objeto de recuerdo y revisión por parte de sus protagonistas (Menor y Moreiro, 2010). El proceso no tuvo tanto impacto ni proyección externa como hubiese correspondido a su indudable interés, pero sentó las bases para proceder a cambios posteriores de mayor envergadura en el conjunto del sistema educativo español.

Así, en 1987 el Ministerio de Educación y Ciencia lanzaba un Proyecto para la reforma de la enseñanza, que incluía un conjunto de propuestas de actuación (MEC, 1987). El documento estaba organizado en cuatro partes. La primera planteaba un diagnóstico sintético de la situación educativa española (desde luego, mucho menos exhaustivo que el del Libro Blanco de 1969) y analizaba las experiencias europeas de comprensividad escolar que podían servir de orientación y las reformas emprendidas en España en el lustro anterior. La segunda se centraba en el estudio de las condiciones exigibles para la mejora de la calidad de la enseñanza y planteaba la necesidad de renovar el currículo. La tercera presentaba una propuesta detallada para reestructurar los niveles educativos existentes, con objeto de transformar la estructura heredada de la LGE. La cuarta finalizaba presentando las líneas generales que debería seguir el proceso de reforma.

Tanto en la introducción, firmada por el ministro José María Maravall,

como en el último capítulo, se subrayaba la voluntad de promover un proceso de debate con carácter previo a la elaboración de una nueva ley. Desde este punto de vista, el último párrafo del documento resulta revelador: “El Ministerio de Educación y Ciencia, al presentar este Documento, asume el firme compromiso de propiciar el diálogo y la participación, con la voluntad de alcanzar el mayor acuerdo posible y de impulsar con prudencia y realismo, pero también con decisión política, una renovación de la educación capaz de ilusionar al conjunto de la sociedad española” (MEC, 1987, p. 185). En la introducción se avanzaba que la propuesta presentada por el Ministerio de Educación y Ciencia a toda la comunidad escolar y al conjunto de la sociedad española era “a un tiempo un documento de definición y una invitación al debate” (MEC, 1987, p. 10). Esa voluntad se remachaba una y otra vez: “Es preciso que todas las asociaciones e instituciones, colectivos o individuos que desde dentro o fuera del mundo de la educación estén en condiciones de realizar contribuciones parciales o generales al debate las den a conocer por escrito. La Administración dispondrá los medios adecuados para que alcancen una difusión amplia y sean conocidas por los restantes miembros de la comunidad escolar. No podemos permitirnos el lujo de desperdiciar ninguna sugerencia, ninguna opinión valiosa en un asunto de esta trascendencia” (MEC, 1987, pp. 15-16).

Unos meses más tarde, el Ministerio presentaba un nuevo proyecto de reforma, dedicado a la educación técnico profesional (MEC, 1988a). Se trataba de un proyecto explícitamente continuador del anterior, centrado en un tramo formativo considerado especialmente problemático. Como decía el Ministro Maravall en su prólogo, no se traba de cerrar el debate abierto el año anterior, sino más bien al contrario: “La propuesta que el lector tiene en sus manos no cierra en modo alguno el debate sino que por el contrario lo potencia en este campo específico” (MEC, 1988a, p. III).

Como afirmaríamente posteriormente el Libro Blanco de 1989, a lo largo de casi dos años innumerables organizaciones empresariales y sindicales, colectivos profesionales, administraciones públicas, entidades colegiales, centros docentes, fuerzas políticas, instituciones religiosas, personalidades con experiencia y órganos de representación enviaron sus comentarios y reflexiones (MEC, 1989a). Las respuestas enviadas, tanto las favorables como las opuestas, fueron publicadas por el Ministro de Educación y

Ciencia en una serie de cinco volúmenes genéricamente denominados Papeles para el Debate (MEC, 1988b). En los cuatro primeros se recogían las respuestas de todos los participantes, mientras que el quinto y último tenía carácter de informe de síntesis.

Si el debate de 1969 había estado muy sesgado y limitado en realidad a algunos participantes seleccionados, el de 1987-1989 se caracterizó por su apertura y su carácter realmente público. La novedad del primero había sido la elaboración del diagnóstico más completo que hasta el momento ha acompañado un proyecto de reforma educativa en España, mientras que la del segundo fue la realización de un debate público y transparente con total publicidad de las aportaciones recibidas. En este caso podemos hablar de un debate propiamente dicho, al margen de cuál fuese su efecto real sobre el texto resultante y del grado de incidencia práctica de las contribuciones recibidas. Parece claro, a la luz de las declaraciones mencionadas y de otros escritos que nos han dejado sus promotores, que el objetivo del debate propuesto no era otro que alcanzar el mayor grado de acuerdo posible en las líneas de la reforma. Merece la pena llamar la atención acerca del hecho de que el gobierno socialista contaba con una cómoda mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, lo que le permitiría aprobar cualquier ley sin dificultades especiales, pero que ello no fue óbice para promover un acuerdo con otros grupos parlamentarios, que finalmente se consiguió. Ello dio mayor legitimidad a una reforma que vendría a alterar profundamente el sistema educativo español y que generó no pocas controversias y dificultades. Por lo tanto, desde el punto de vista de la construcción de políticas educativas, cabe calificar de acertada la estrategia seguida.

Tras cerrar el proceso de debate de los dos proyectos mencionados, el Ministerio de Educación y Ciencia elaboró y publicó el Libro Blanco para la reforma del sistema educativo, que presentaba el proyecto final de reforma (MEC, 1989a). El documento, ciertamente voluminoso, constaba de cinco partes. La primera presentaba la situación educativa existente y justificaba la necesidad de la reforma. La segunda dibujaba la nueva configuración del sistema educativo, detallando su estructura y ordenación. La tercera analizaba los diversos factores y procesos del sistema educativo que deberían ser objeto de reforma. La cuarta se dedicaba a la planificación del proceso de cambio. La quinta y última incluía la memoria económica y los recursos necesarios para implantar

la reforma. El Libro Blanco se complementaba con otras publicaciones: la serie dedicada al Diseño Curricular Base de cada una de las etapas educativas (MEC, 1989b, 1989c, 1989d) y el Plan de investigación educativa y de formación del profesorado (MEC, 1989e) que debía servirle de acompañamiento. A diferencia del Libro Blanco de 1969, en el que el diagnóstico ocupaba una parte predominante, el de 1989 estaba más preocupado por la propuesta de reforma.

Si hay que dar crédito a las palabras del ministro Javier Solana, recogidas en el prólogo del Libro Blanco, las distintas aportaciones realizadas a las propuestas de 1987 y 1988 “no solo han contribuido a enriquecer las posiciones originales sino que no son escasas las ocasiones en que han aconsejado la modificación de las propuestas de partida. El Ministerio de Educación y Ciencia no ha sido víctima de imprudentes y falsos pruritos y no ha tenido, por tanto, inconveniente en revisar su oferta cuando la abundancia de cualificados juicios discrepantes han evidenciado la racionalidad y la oportunidad de soluciones alternativas” (MEC, 1989a, p. 6).

El Libro Blanco significó el punto de partida para la elaboración y preparación de la LOGSE. El preámbulo de la ley, una pieza jurídica de bella factura, recoge nuevamente el sentido del proceso de debate, justificando su necesidad en aras del necesario consenso y la búsqueda de “un acuerdo esencial y duradero” sobre los objetivos fundamentales de una reforma que habría de extenderse en el tiempo (MEC, 1990, p. 11). Y finaliza insistiendo nuevamente en la necesidad de participación social como exigencia ineludible para el logro de sus objetivos. Así pues, búsqueda de acuerdos, participación, transparencia y construcción de consenso son los propósitos explícitamente planteados a la hora de plantear un debate público acerca de la reforma propuesta.

Aunque la experiencia de debate público que acompañó la preparación de la LOGSE fue la más completa y emblemática de los años ochenta y noventa, no fue la única. La preparación de la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG) de 1995 se basó en un modelo similar, aunque considerablemente más sencillo y abreviado. En un primer momento, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó el documento titulado Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuestas de actuación (MEC, 1994a), que incluía un

conjunto de 77 medidas para mejorar la calidad de la enseñanza. El documento fue sometido a debate público y, a partir de las respuestas obtenidas, se preparó un segundo documento de síntesis del debate (MEC, 1994b), que sirvió de base para elaborar el anteproyecto de la nueva ley.

En resumen, puede decirse que los gobiernos socialistas de 1982 a 1996 utilizaron sistemáticamente el debate público como un elemento destacado para la construcción de políticas educativas. Lo aplicaron en diversas ocasiones, si bien el caso de la LOGSE puede considerarse el más emblemático. Sus propósitos fueron múltiples. Por una parte, como afirmaron explícitamente en sus principales documentos, se trataba de construir consensos, buscar acuerdos, activar el entorno social a favor de la reforma propuesta y promover el sentimiento de apropiación de las normas producidas. Por otra parte, aunque no llegó a explicitarse, no cabe duda de que también pretendió difundir las propuestas de reforma, generar complicidades, explorar las posiciones existentes ante las nuevas políticas y sus límites respectivos, y promover la negociación de las normas. En suma, pretendió utilizar el debate como un instrumento genuino para la construcción de políticas en el campo de la educación, lo que fue una aportación importante de aquellos gobiernos.

La apertura de nuevas vías para el debate público: la experiencia de la preparación de la LOE

El último debate público celebrado con carácter previo a la puesta en marcha de un proceso de reforma educativa, hasta el momento de escribir estas páginas, tuvo lugar con motivo de la preparación de la Ley Orgánica de Educación (LOE). En el mes de septiembre de 2004, la ministra María Jesús San Segundo presentó a la Conferencia sectorial de Educación, de la que forman parte los consejeros de Educación de las comunidades autónomas, y al Consejo Escolar del Estado, órgano máximo de representación en esta materia, un documento con el título Una educación de calidad para todos y entre todos, que presentaba un análisis de los temas más problemáticos del sistema educativo español y un conjunto de propuestas que convenía debatir antes de emprender cambios en la legislación (MEC, 2004). El documento estaba organizado en seis grandes bloques de temas, con un número variable de

capítulos, hasta un total de catorce. En cada uno de estos se comenzaba realizando un análisis de la situación existente, resaltando los aspectos especialmente problemáticos, se presentaban a continuación un conjunto de propuestas precisas y se finalizaba planteando algunas preguntas relativas a las propuestas realizadas, con objeto de promover el debate público.

En la introducción al documento, la propia ministra afirmaba inequívocamente la voluntad de promover la discusión acerca de las cuestiones suscitadas y de las propuestas presentadas: “Debido a la importancia del reto y a la necesidad de acertar con la respuesta adecuada, es preciso contar con una reflexión serena y amplia de la comunidad educativa y del conjunto de la sociedad, reflexión a la que invitamos a participar con la presentación de este documento. El texto que se ha elaborado aspira a propiciar un debate abierto, sincero y con vocación de futuro” (MEC, 2004, p. 4). Además de incluir estas palabras, la introducción se extendía en justificar el interés del debate y animar a la participación, con objeto de lograr un compromiso social capaz de impulsar la mejora del sistema educativo. Uno de los objetivos centrales de la iniciativa consistía precisamente en buscar acuerdos en una materia de por sí controvertida: “Si se alcanza un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso, los responsables educativos podrán aportar sus criterios y sus principios, una vez garantizada una base común estable que cuente con el mayor apoyo posible” (MEC, 2004, p. 5). La expresión explícita de la voluntad de lograr un acuerdo ha sido considerada una novedad prácticamente inédita en la política educativa española (Puelles, 2007). Sin duda, la carencia de una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar una ley orgánica con los únicos votos del Partido Socialista Obrero Español impulsó la búsqueda de acuerdos, que eran imprescindibles y finalmente se lograron.

Pero además de esta novedad, se produjo otra relativa a los procedimientos utilizados, que merece la pena destacar. En cierto modo, se podría interpretar en una primera impresión que se iniciaba un proceso de debate similar a los que se habían desarrollado en los años ochenta y noventa como preparación de la LOGSE y la LOPEG. Parte de las actividades previstas eran, en efecto, semejantes a las de entonces: seminarios y encuentros públicos, reuniones formales con diversos órganos de representación y solicitud de informes a diversas

organizaciones y asociaciones. Pero el avance tecnológico había abierto nuevas posibilidades de comunicación que valía la pena aprovechar. El desarrollo de Internet permitía organizar foros, recibir mensajes electrónicos y hacer pública la información recibida sin gran dificultad, lo que significaba un avance importante y una posibilidad de mayor interacción. La experiencia del debate francés sobre la situación de la educación, antes mencionado, demostraba que eran muchas y muy interesantes las nuevas posibilidades abiertas por dichos medios. En consecuencia, el equipo ministerial decidió aprovecharlos al máximo. Para dar coherencia a toda la actividad que se quería desarrollar se abrió un espacio web específico (debateeducativo.mec.es) en el que resultase posible seguir todo el proceso.

El debate público se desarrolló entre los meses de octubre de 2004 y marzo de 2005. La participación fue ciertamente amplia y quedó posteriormente registrada en un volumen de síntesis que complementaba la información disponible en la web (MEC, 2005a). En esos meses el Ministerio de Educación y Ciencia participó en un total de 212 reuniones y actos públicos, corriendo con la organización de 110 de ellos (además de los innumerables que fueron promovidos por diversas entidades por su propia iniciativa y de los que no existe una relación completa). En los buzones físicos y virtuales preparados al efecto se recibieron un total de 304 documentos de muy diversos orígenes y unos 46.000 mensajes electrónicos, faxes o cartas. Además, se abrieron seis foros de discusión, que registraron unas 21.500 intervenciones. El recurso a las tecnologías de la información y la comunicación permitió, como puede apreciarse, un aumento sensible de la participación de personas y grupos. Finalmente, para completar el proceso de debate, el Ministerio elaboró y publicó un documento que incluía los objetivos europeos y españoles establecidos para 2010 y la memoria económica de la ley (MEC, 2005b).

Una de las características más destacadas del proceso, además de sus notables dimensiones cuantitativas, fue su total transparencia. Todos los documentos recibidos en formato electrónico, cualquiera que fuese su procedencia, fueron colgados en el espacio web habilitado al efecto y cualquier persona pudo consultarlos fácilmente. La difusión de las posiciones expresadas, fuesen favorables o críticas a las propuestas realizadas, no tuvieron más restricción que la voluntad de sus autores.

Ese rasgo, que fue muy bien valorado en términos generales, contribuyó a sentar las bases para llevar a cabo un verdadero debate, que resultó de indudable utilidad para la posterior elaboración del anteproyecto de ley, que en julio de 2005 fue aprobado por el Consejo de Ministros y enviado al Parlamento para su tramitación.

Algunas reflexiones y una coda inevitable

Hasta aquí llega la presentación de las experiencias registradas en España de debate público acerca de la educación ligadas a la puesta en marcha de procesos de reforma educativa y formación de nuevas políticas en este ámbito. Aunque se han ido aportando algunos análisis y valoraciones al hilo de su exposición, vale la pena realizar un esfuerzo final de reflexión. Para ello, puede servir de referencia la experiencia francesa, ciertamente completa y rigurosa.

En el libro que Claude Thélot dedicó a recapitular aquella iniciativa, señalaba seis condiciones que deberían cumplir los procesos de debate público del tipo de los que aquí estamos analizando. Comenzaba destacando dos principios generales: a) respetar la independencia de la comisión u órgano responsable de la conducción; y b) comprometerse con su transparencia. A continuación, subrayaba dos precauciones: c) preparar los instrumentos del debate (diagnóstico, propuestas y cuestiones); y d) recoger la opinión de las personas alejadas del debate. Para finalizar, resaltaba dos factores esenciales: e) cuidar la relación con los medios de comunicación; y f) contar con el tiempo y los recursos necesarios (Thélot, 2005, pp. 15-40). Si bien no debe tomarse esta relación como si se tratase de un código universalmente aceptado, la calidad de la experiencia desarrollada y la capacidad analítica de sus actores principales autorizan a tomar dichas condiciones como referencia directa.

Al comprobar en qué medida se han cumplido dichas condiciones en las diversas iniciativas desarrolladas en España, llaman la atención varios aspectos. En primer lugar, y ante todo, hay que destacar que el número de condiciones satisfechas ha ido incrementándose con el paso de los años. Si el Libro Blanco de 1969 se limitó prácticamente a establecer un diagnóstico riguroso y a asegurar un adecuado contacto con los medios (que por otra parte estaban muy controlados y condicio-

nados), la experiencia de la LOE ha llegado a satisfacer cuatro de las seis condiciones, pues además de las dos anteriores se aseguró la transparencia del proceso y el empleo del tiempo y recursos necesarios. En ese sentido, los procesos de debate han ido ganando en calidad técnica, pero también democrática. Si los primeros intentos se redujeron a desarrollar unos buenos instrumentos, pero sin llegar a debatir en profundidad las propuestas presentadas, los últimos pueden calificarse abiertamente de conformes a las reglas de la construcción democrática de las políticas públicas.

Aceptada la existencia de esa democratización general del proceso, vale la pena centrarse en las dos condiciones que, a nuestro juicio, siguen sin satisfacerse. En primer lugar, hay que referirse a la independencia del órgano responsable de la conducción del proceso. Todas las iniciativas desarrolladas en España desde 1969 han coincidido en la conducción general del proceso por parte de las autoridades ministeriales, lo que es sin duda legítimo. No obstante, cabe interpretar que dicha característica ensombrece las conclusiones que puedan alcanzarse, dada las posibles interferencias y los sesgos que pueden producirse. Es verdad que, en un país tan descentralizado como España, las competencias del Ministerio de Educación son limitadas y las comunidades autónomas son también actores fundamentales del sistema educativo, con lo que la conducción ministerial tendría un menor riesgo de manipulación interesada que en otro tipo de contextos políticos. También lo es que este tipo de práctica de formación de políticas educativas, tan común por otra parte en países como el Reino Unido, no está arraigada entre nosotros, lo que dificultaría muy notablemente su aplicación. Y además podría aducirse que la transparencia del proceso impediría el uso interesado que resultaría posible en circunstancias de ocultamiento de la información. Pero no por ello es menos cierto que estamos ante la ausencia de una condición importante, sobre la que valdría la pena reflexionar. No sería imposible hacer recaer la conducción del proceso sobre una comisión verdaderamente independiente que asegurase su credibilidad, aunque no cabe ser ingenuo y haya que reconocer la dificultad de este tipo de práctica democrática.

En segundo lugar, hay que reconocer que las experiencias desarrolladas en España no han realizado un esfuerzo destacado por

acercar el debate a los que están alejados del mismo. Si esa carencia es importante en cualquier caso, hay uno en que resulta especialmente grave, como es la escasa participación en el debate de los centros docentes y sus órganos de gobierno. Es cierto que en la relación de participantes en los debates previos a la LOGSE y la LOE no faltan centros concretos, pero su número es muy limitado. Cuando tanto se habla de la necesidad de implicar al profesorado y a la comunidad escolar en los procesos de cambio educativo, esta falta de participación en los procesos de debate resulta especialmente grave. Si hasta los años noventa resultaba ciertamente complicado lograr que los centros educativos dejaran oír su voz, la expansión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación la ha facilitado mucho. Nuevamente puede aducirse el obstáculo que supone la existencia de múltiples administraciones educativas responsables de los centros, pero se trata de una situación que podría superarse si existiese la voluntad política de promover su participación.

En resumen, puede afirmarse que la experiencia reciente española ha evolucionado, en términos generales, hacia la mejora de la calidad técnica y política de los procesos de debate previos a la puesta en marcha de reformas educativas. En ese sentido, podemos decir que hemos ido adoptando mecanismos más actuales y depurados de construcción de las políticas públicas en el ámbito de la educación, si bien queda camino por recorrer.

Y esta expresión utilizada - “en términos generales” –conduce a una coda inevitable para cerrar el trabajo. Como habrá advertido el lector perspicaz, las iniciativas analizadas no han incluido ninguna desarrollada durante los dos periodos recientes de gobierno del Partido Popular. No ha sido por casualidad, sino que responde a la realidad de los hechos. Durante el primer periodo de gobierno popular (1996-2004) se llevó a cabo la elaboración de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), que implicaba cambios importantes en el sistema educativo español. Pero, si bien se difundió un texto previo al anteproyecto de ley y se pidieron informes sobre el mismo, lo cierto es que dichos informes nunca se hicieron públicos ni se pudieron contrastar. Las reuniones celebradas fueron eminentemente reservadas y las públicas tuvieron un propósito divulgador o de convencimiento, más que de debate propiamente dicho. A pesar de las numerosas reacciones

contrarias que hubo a la LOCE en el medio educativo, la consulta de los documentos producidos y divulgados por el Ministerio transmite una sensación totalmente contraria.

La interpretación posiblemente más certera sea que para el Partido Popular el logro de un consenso en materia de educación no fue uno de sus principales objetivos. Si cupiese alguna duda de esa realidad, la propia ministra Pilar del Castillo la despejaba de manera explícita en una entrevista que le hicieron en septiembre de 2002 ([Boletín del Ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, 137, septiembre 2002, pp. 3-7](#)), en plena tramitación parlamentaria de la LOCE: “las cosas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos, sería imposible y, además, una falta de responsabilidad. Si un político lo que espera es tener la palmada en el hombro de la oposición o no sabe de lo que está tratando o no está haciendo nada”. Por lo tanto, “el tiempo de debate ha de ser el suficiente para hacer las cosas con rigor pero el tiempo no es el objetivo fundamental de una reforma, el objetivo es hacerla (...) El diálogo no se puede confundir con una tertulia de café o de amigos que no tiene más objetivos que hablar y hablar un día y otro día. El diálogo tiene una finalidad, si esa finalidad no se comparte se fracasa. Si el objetivo es hacer una reforma del sistema educativo y hay quien no tiene esa intención y lo que quiere es poner pequeños parches o hacer las cosas en una dirección diametralmente opuesta a la de uno, el diálogo se inicia pero se frustra”. En esas palabras ponía la ministra de manifiesto que la voluntad de llevar adelante su reforma educativa primaba sobre la voluntad de consenso, que no sería sino secundaria y en todo caso instrumental ([Tiana, 2007](#)).

Algo similar está sucediendo en la actualidad con la tramitación del borrador de la nueva Ley Orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación (LOMCE). El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte colgó en su página web una presentación de cincuenta diapositivas, a falta de un diagnóstico riguroso. A continuación, abrió un proceso de debate consistente en proporcionar una dirección de correo electrónico a la que enviar los comentarios de las personas y organizaciones que lo estimasen oportuno. Se supone que todas ellas deberían enviar directamente al Ministerio sus propias contribuciones, sin tener la ocasión de contrastarlas ni confrontarlas en foros plurales. No se organizaron foros de debate en la red, ni mucho menos se aprovechó el

potencial de las redes sociales. Finalmente, el propio MECED utilizó supuestamente tales aportaciones para elaborar el anteproyecto de ley, que fue además cambiado sin justificación en una segunda versión.

Como puede apreciarse, estamos ante un grave deterioro de las condiciones del debate público en materia de educación. Aunque hemos visto que tanto la experiencia española como la internacional nos ofrecen ejemplos a seguir, no resulta grato concluir con esta coda. Esperemos que en el futuro esta de ahora sea una simple excepción en un camino de avance en la construcción democrática de las políticas públicas y no se convierta en norma.

Referencias

- Blat Gimeno, J. (1992). Apuntes sobre la elaboración y aplicación de la reforma educativa de 1968-1970. *Revista de Educación*, n° extraordinario, 289-296.
- Commission du débat national sur l'avenir de l'École (2004). *Les Français et leur École. Le miroir du débat*. Paris:Dunod.
- Díez Hochleitner, R. (1988). La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia. En Varios autores, *Simposium Internacional sobre Educación e Ilustración. Dos siglos de Reforma en la Enseñanza. Ponencias* (pp. 477-498), Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE.
- Díez Hochleitner, R. (1992). La reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica. *Revista de Educación*, n° extraordinario, 261-278.
- MEC (1969a). *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica.
- MEC (1969b). *Informe sobre la educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, 2 vols.
- MEC (1987). *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1988a). *Proyecto para la reforma de la educación técnico profesional. Propuesta para debate*. Madrid: Ministerio de

- Educación y Ciencia.
- MEC (1988b). *Papeles para el Debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 5 vols.
- MEC (1989a). *Libro Blanco Para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1989b). *Diseño Curricular Base: Educación Infantil*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1989c). *Diseño Curricular Base: Educación Primaria*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1989d). *Diseño Curricular Base: Educación Secundaria Obligatoria*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1989e). *Plan de investigación educativa y de formación del profesorado*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1990). *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1994a). *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuestas de actuación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (1994b). *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Síntesis del debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2005a). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Informe del debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2005b). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Compromisos compartidos. Objetivos europeos y españoles 2010. Memoria económica proyecto LOE*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Menor, M. y Moreiro, J. (Coords.) (2010). *La reforma experimental de las enseñanzas medias (1983-1987). Crónica de una ilusión*. Las Rozas, Madrid: Wolters Kluwer.
- Ortega, F. (1992). Las ideologías de la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 31-46.
- Puelles. M. de (1992). Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 13-29.

- Puelles, M. de (1992). Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 13-29.
- Puelles, M. de (2004). *Elementos de Política de la Educación*. Madrid: UNED.
- Puelles, M. de (2007). ¿Pacto de estado?: La educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, 12-40.
- Thélot, C. (2005). *Débattre pour réformer. L'exemple de l'École*. Paris : Dunod.
- Tiana, A. (2007). A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE. *Revista de Educación*, 344, 83-100.
- Varios autores (1992). La Ley de Educación veinte años después. *Revista de Educación*, nº extraordinario.
- Viñao, A. (1992). La Educación General Básica entre la realidad y el mito. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 47-71.

Alejandro Tiana is Professor in the Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada at UNED, Spain. He was Secretary of State for Education in the Spanish Ministry of Education (2004-2008).

Contact Address: Facultad de Educación - UNED, C/ Juan del Rosal, 14, 28040 Madrid, Spain. E-mail: atiana@edu.uned.es; Twitter: [@atianaf](https://twitter.com/atianaf).